



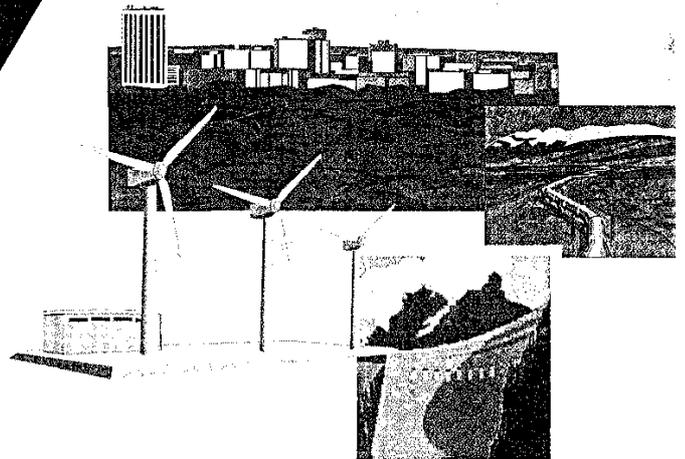
*Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato*

Indagine sui mutui contratti dagli enti locali per il finanziamento degli investimenti Anno 2002

ESTRATTO



RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO



Aprile 2004

PARTE PRIMA - I MUTUI CONCESSI

1.1. - Aspetti generali del quadro normativo

Il quadro normativo che ha disciplinato il finanziamento dell'attività di investimento degli enti locali nel corso dell'anno 2002 non ha registrato sostanziali modifiche rispetto a quello degli anni precedenti, dal momento che resta sempre delineato dagli articoli da 199 a 207 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dagli articoli 34, 41 e 42 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (finanziamenti erariali) e dagli articoli 35 e 37 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (emissione di prestiti obbligazionari).

Conseguentemente gli enti locali, per finanziare i propri investimenti, hanno potuto fare ricorso a fonti interne (entrate correnti destinate per legge agli investimenti, avanzi di bilancio, entrate da alienazioni, riscossioni crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni), a fonti esterne (trasferimenti in conto capitale dell'Unione Europea, dello Stato e delle Regioni), all'assunzione di mutui con il canale pubblico e privato del credito e, infine, all'emissione dei prestiti obbligazionari.

Per quanto concerne l'assunzione di mutui, sebbene le relative modalità siano disciplinate in via legislativa con riferimento al sistema bancario (articoli 200, 203 e 204 del citato decreto legislativo n. 267/2000) e in via amministrativa con riferimento alla Cassa depositi e prestiti (Decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 7 gennaio 1998 e successive modifiche ed integrazioni e Circolare della Cassa n. 1227 del febbraio 1998), l'assetto normativo evidenzia taluni principi fondamentali comuni ai due canali di credito.

In particolare, tali principi attengono:

- al rispetto del limite di indebitamento, che si sostanzia nella possibilità di deliberare nuovi mutui soltanto se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari emessi e a quello derivante dalla prestazione di garanzie fideiussorie, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo;
- all'obbligo di prevedere rate di ammortamento comprensive, fin dal primo anno, della quota capitale e della quota interessi;
- alla possibilità di utilizzare il mutuo soltanto sulla base di documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base di stati di avanzamento lavori;
- alla decorrenza dell'ammortamento del mutuo dal 1° gennaio del primo o del secondo anno successivo a quello dell'assunzione del mutuo stesso;

- alla possibilità di ricorrere all'indebitamento solo dopo che sia stato approvato il rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente e dopo che sia stato deliberato il bilancio di previsione nel quale siano incluse le relative previsioni;
- all'obbligo della redazione del piano economico-finanziario finalizzato ad accertare l'equilibrio economico e finanziario dell'investimento e della relativa gestione, anche in relazione agli introiti derivanti dalle tariffe, ove si rientri nelle ipotesi di cui all'articolo 46 del citato decreto legislativo n. 504/1992.

La scelta dell'Istituto mutuante rileva, invece, con riferimento alla durata dell'ammortamento: non inferiore a 10 anni per i mutui concessi dal sistema bancario (articolo 203, comma 2, lett. a), del decreto legislativo n. 267/2000) e fino a 20 anni per quelli concessi dalla Cassa depositi e prestiti. In particolare, con riferimento a questi ultimi, la durata dell'ammortamento deve essere non superiore a 20 anni per quelli a tasso fisso (articolo 8, comma 1, lettera a), del decreto del Ministro del tesoro 7 gennaio 1998) e di 10, 15 e 20 anni per quelli a tasso variabile e a tasso fisso con diritto di estinzione anticipata alla pari (articolo 8, comma 1, lettere b) e c), del decreto del Ministro del tesoro 7 gennaio 1998).

Analoghe differenze si riscontrano in relazione al tasso di interesse (in entrambi i casi stabilito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ma in misura fissa, per quanto attiene alla Cassa depositi e prestiti, e in misura massima, per quanto riguarda gli altri Istituti di credito).

Anche nell'anno 2002 gli enti locali hanno potuto avvalersi della facoltà – introdotta dall'articolo 49, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 – di procedere, in ciascuno degli anni dal 1998 al 2005, all'estinzione anticipata di passività onerose derivanti da mutui in essere al 31 dicembre 1996 con le banche mediante la contrazione di nuovi mutui di importo non superiore al 25 per cento del residuo debito alla fine dell'anno precedente attestato dall'Istituto mutuante, fermi restando la durata originaria e l'ammontare del concorso statale eventualmente concesso sul mutuo.

La citata legge n. 724/1994 e il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 5 luglio 1996, n. 420, hanno ancora rappresentato il quadro normativo di riferimento per gli enti locali che hanno deciso di finanziare i propri investimenti attraverso l'emissione di prestiti obbligazionari. Al pari dell'assunzione di mutui, anche l'emissione di prestiti obbligazionari, costituisce una forma di indebitamento, cui possono accedere gli enti locali per il finanziamento degli investimenti, subordinatamente alla sussistenza di determinati requisiti ed all'osservanza di determinate condizioni (presenza di bilanci solidi, rispetto del limite di indebitamento, redazione del piano economico-finanziario e utilizzo delle somme sulla base dei documenti giustificativi della spesa o di stati di avanzamento dei lavori).

Nel 2002 l'intervento erariale per il sostegno degli investimenti degli enti locali ha complessivamente fatto registrare un'ulteriore contrazione.

In particolare, la dotazione del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti (finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, secondo gli obiettivi generali di programmazione economico-sociale e territoriale fissati dalle regioni) è passata da circa 280 milioni di euro del 2001 a circa 192 milioni di euro del 2002 con una riduzione netta quantificabile in 88 milioni di euro, quella del Fondo speciale per gli investimenti (alimentato dai proventi della casa da gioco di Campione d'Italia e destinato prioritariamente al finanziamento di opere pubbliche nei territori di quegli enti i cui organi siano stati sciolti per attività mafiose o che si trovino in gravissime condizioni di degrado) ha invece fatto registrare una contrazione pari a circa 4,5 milioni di euro scendendo dai 13,1 milioni di euro del 2001 agli 8,6 milioni di euro del 2002. Anche la dotazione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti ha evidenziato una tendenza negativa attestandosi nel 2002 a 1.916 milioni di euro, con una perdita netta di oltre 400 milioni di euro.

A tale riguardo giova però ricordare che la dotazione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti – costituita dai contributi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti a tutto l'anno 1992 ed alimentata dagli eventuali finanziamenti destinati alla contribuzione degli enti dissestati – è destinata a ridursi annualmente per effetto delle economie di spesa derivanti dai mutui giunti ad estinzione, per cui la riduzione della dotazione del fondo stesso non ha esercitato nessuna ripercussione negativa in termini di sostegno erariale all'attività di investimento degli enti locali.

Il concorso statale sugli oneri di ammortamento dei mutui contratti nel 2002, analogamente al 2001, è stato contenuto entro i limiti derivanti dal calcolo della rata teorica di ammortamento e determinato sulla base di una contribuzione differenziata in funzione della dimensione demografica di ciascun ente locale e, cioè, commisurata ad una rata di ammortamento costante annua posticipata con interesse del 7 o del 6 per cento per quegli enti aventi, rispettivamente, popolazione inferiore o superiore a 5.000 abitanti (articolo 4, comma 4, legge n. 68/1993 e articolo 46-bis, comma 2, legge n. 85/1995 come modificato dall'articolo 5-bis legge n. 539/1995).

Occorre infine evidenziare che, per incentivare la realizzazione di investimenti in settori ritenuti prioritari (ambiente, parcheggi, impiantistica sportiva, edilizia scolastica, espropri, ecc.), sono state emanate nel tempo numerose norme definite speciali che hanno previsto, per lo più, la concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti con oneri di ammortamento a integrale o parziale carico del bilancio statale. Si tratta, infatti, di opere ritenute di fondamentale importanza dal Legislatore nazionale che si serve, per così dire, degli enti locali per un più proficua realizzazione e gestione delle stesse.

Nella seguente tabella C è illustrata l'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, distintamente per la Cassa Depositi e Prestiti e gli altri Istituti finanziatori.

TAB. C. MUTUI CONCESSI DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI NEL 2002
secondo l'oggetto del mutuo e relative composizioni percentuali

| OGGETTO DEL MUTUO | CASSA DD.PP. | | ALTRI ISTITUTI | | TOTALE | |
|------------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|
| | | | | | | |
| Edilizia pubblica | 368 | 9,5 % | 34 | 3,5 % | 402 | 8,3 % |
| Edilizia sociale | 622 | 16,0 % | 232 | 23,7 % | 854 | 17,6 % |
| Impianti e attrezzature ricreative | 249 | 6,4 % | 220 | 22,5 % | 469 | 9,6 % |
| Opere igienico-sanitarie | 333 | 8,6 % | 13 | 1,3 % | 346 | 7,1 % |
| Opere idriche | 89 | 2,3 % | 7 | 0,7 % | 96 | 2,0 % |
| Opere marittime | 8 | 0,2 % | 0 | ,00 % | 8 | 0,2 % |
| Viabilità e trasporti | 1.178 | 30,3 % | 134 | 13,7 % | 1.312 | 27,0 % |
| Energia | 121 | 3,1 % | 11 | 1,1 % | 132 | 2,7 % |
| Opere varie | 669 | 17,2 % | 200 | 20,4 % | 869 | 17,9 % |
| Totale Opere Pubbliche | 3.637 | 93,7 % | 851 | 86,9 % | 4.488 | 92,3 % |
| Altri scopi | 246 | 6,3 % | 128 | 13,1 % | 374 | 7,7 % |
| Totale | 3.883 | 100,0 % | 979 | 100,0 % | 4.862 | 100,0 % |

Con riguardo al complesso dei mutui concessi, i settori della viabilità e trasporti e dell'edilizia sociale mantengono le maggiori quote di finanziamento (rispettivamente il 30,3 % e il 16 %).

Nel settore degli impianti e attrezzature ricreative, l'intervento della Cassa DD. PP. supera di poco quello dell'Istituto per il Credito Sportivo (53% contro il 43,9%).

La Cassa Depositi e Prestiti ha contribuito nel 2002 al finanziamento di opere pubbliche per oltre l'81 %, mentre con riferimento al complesso delle finalità di investimento l'apporto si è attestato sul 79,9% circa, superando quindi i livelli di questi ultimi anni (Cfr. Tab. 6).

1.5. - Analisi dei mutui concessi agli Enti locali nel 2002 secondo la distribuzione territoriale

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, la Lombardia si conferma la regione che assorbe la maggior quota del credito (15,7 % del totale nazionale), seguita dal Lazio (12,4 %), dalla Campania e dal Piemonte (ciascuna con una quota dell'8,6%).

**TAB. D DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI MUTUI CONCESSI
AGLI ENTI LOCALI – ANNO 2002**

| REGIONI | Valori assoluti (in milioni di euro) | Valori % | Pro-capite (in euro) |
|-----------------------|---|-------------|-------------------------|
| Valle d'Aosta | 20 | 0,41 | 167,17 |
| Piemonte | 416 | 8,56 | 98,29 |
| Lombardia | 762 | 15,68 | 83,68 |
| Trentino Alto Adige | 101 | 2,08 | 106,19 |
| Veneto | 397 | 8,17 | 86,69 |
| Friuli-Venezia Giulia | 197 | 4,05 | 165,72 |
| Liguria | 220 | 4,53 | 139,74 |
| Emilia Romagna | 296 | 6,09 | 73,40 |
| Toscana | 340 | 7,00 | 96,60 |
| Umbria | 90 | 1,85 | 107,76 |
| Marche | 157 | 3,23 | 106,02 |
| Lazio | 605 | 12,45 | 117,54 |
| Abruzzo | 161 | 3,31 | 126,59 |
| Molise | 12 | 0,25 | 37,88 |
| Campania | 416 | 8,56 | 72,69 |
| Puglia | 220 | 4,53 | 54,75 |
| Basilicata | 34 | 0,70 | 57,46 |
| Calabria | 132 | 2,72 | 65,79 |
| Sicilia | 217 | 4,47 | 43,69 |
| Sardegna | 67 | 1,38 | 41,11 |
| ITALIA | 4.860 | 100 | 84,81 |

Figura B

